

CONCEPT PRAE-ADVIES

14 mei 1996

DE BIJZONDERE OPSPORINGSDIENSTEN EN DE REGULIERE POLITIE

Inleiding

De minister van Binnenlandse Zaken heeft zich in zijn brief van 15 februari 1996 tot de Stichting Maatschappij en Politie gewend met het verzoek hem voor juni 1996 te adviseren over de relatie tussen de bijzondere opsporingsdiensten en de politie. Het Bestuur van de S.M.P. heeft in zijn vergadering van 6 maart 1996 besloten op dit verzoek in te gaan en heeft een projectgroep uitgenodigd voor haar een prae-advies te vervaardigen.

Gelet op de beschikbare tijd heeft geen eigen onderzoek of toetsing van ideeën in het veld van betrokkenen plaats gevonden. Dit prae-advies bevat een initiële schets van de problematiek en van mogelijke oplossingsrichtingen. Het prae-advies is, in nauw overleg met de voorzitter van de S.M.P., mr Pieter van Vollenhoven, geschreven door een projectgroep bestaande uit dr P. van Reenen, prof. mr Y. Buruma, dr A.B. Hoogenboom en dr C.D. van der Vijver.

De vraagstelling

In zijn brief stelt de minister dat de relatie tussen de reguliere politie en de bijzondere opsporingsdiensten al geruime tijd in de belangstelling staat. Het in kaart brengen van de afbakening wordt bemoeilijkt door een groot aantal veelsoortige belangen. Het ontbreken van een analytisch en objectief overzicht heeft een zakelijke discussie over dit onderwerp in de weg gestaan.

De minister noemt een tweetal aspecten die hierbij naar zijn overtuiging een rol moeten spelen:

- duidelijkheid over de opsporingscapaciteit bij de bijzondere opsporingsdiensten;
- duidelijkheid over de mate waarin van de opsporingsbevoegdheid ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt voor de opsporing van strafbare feiten en over de aard van de strafbare feiten die door de bijzondere opsporingsdiensten bij het openbaar ministerie worden aangebracht.

Het gaat vooral om behoefte aan inzicht in de mate waarin opsporingsactiviteiten van bijzondere opsporingsdiensten zich onderscheiden van het werk van de reguliere politie.

In dit advies wordt eerst ingegaan op de suggesties die de minister in zijn brief vermeldt. Aansluitend wordt de problematiek in een breder vlak ter discussie gesteld.

De opsporingscapaciteit

De omvang van de opsporingscapaciteit is reeds een aantal malen onderwerp van onderzoek geweest. Soms gaat het om een inventarisatie van het aantal mensen aan wie bijzondere opsporingsbevoegdheid is toegekend, soms om een inventarisatie van de verhouding tussen opsporingsactiviteiten en de overige werkzaamheden.

Inzake het aantal mensen met bijzondere opsporingsbevoegdheid zijn de afgelopen decennia diverse schattingen gepubliceerd, die uitkomen op aantallen tussen de 50.000 en de 100.000. De aantallen waren niet nauwkeurig vast te stellen. Er zijn zeer veel verschillende

'soorten' bijzondere opsporingsambtenaren, die onder verschillende juridische 'regiems' vallen en waarvan een centrale registratie ontbreekt. Bovendien zijn deze cijfers wat geflatteerd omdat van sommige diensten (zoals de Rijksbelastingen) alle ambtenaren bijzonder opsporingsambtenaar waren.

De Politiewet 1993 heeft hierin verbetering gebracht. Op grond van deze wet is een beschikking vereist om iemand te kunnen aanwijzen als bijzonder opsporingsambtenaar. Op Rijksniveau verleent de minister van Justitie die beschikking; voor aanwijzing bij gemeenten, provincies en de regionale politie de procureur-generaal.

In een recent artikel in Binnenlands Bestuur wordt gesteld dat het op landelijk niveau in totaal zal gaan om zo'n 15.000 personen, behorende tot 32 diensten met opsporingsbevoegdheid, zoals Douane, ECD, FIOD, bedrijfsverenigingen, IJkwezen, Rijkswaterstaat, Dienst Omroepbijdragen, NS Reizigers. Naar verwachting zullen de procureurs-generaal een beschikking afgeven voor zo'n 10.000 personen, waarbij moet worden gedacht aan functies als sociaal-rechercheur, leerplichtambtenaar, reinigingspolitie, jachtopzichter, parkeercontroleur, sluis- en brugwachter.

Dit betekent in totaal dus 25.000 personen met opsporingsbevoegdheid. Dit is aanzienlijk minder dan de vroegere schattingen. Ongetwijfeld heeft er bij de aanvraag op grond van de nieuwe Politiewet een sanering plaatsgevonden. Van het totale personeelsbestand van de rijksbelastingdienst is voor slechts 600 opsporingsbevoegdheid aangevraagd. Anderzijds valt niet te ontkennen: het is wel een heel opsporingsleger, naast de 40.000 medewerkers van de reguliere politie, waarvan het onduidelijk is wat het precies doet. Wie stuurt het aan? Wie bepaalt wanneer repressief wordt opgetreden en hoe past de repressie in het overige beleid van toezicht en controle dat door de bijzondere opsporingsambtenaren of, breder, door andere functionarissen van de betreffende diensten, wordt gedaan? De aantallen bijzondere opsporingsambtenaren zeggen weinig over de activiteiten die worden verricht: hoeveel van die ambtenaren verrichten ook daadwerkelijk opsporingsactiviteiten? Hoe is de verhouding tussen opsporing, toezicht, advisering en andere taken? Welke typen (opsporings)onderzoek worden uitgevoerd? Hoe wordt de uitoefening van de opsporingsfunctie gecontroleerd? Welke opsporingsmiddelen worden gebruikt? Wat is het maatschappelijk rendement?

Inzicht in de sterkte is een beperkt inzicht. Het biedt nauwelijks informatie op grond waarvan politiek/beleidsmatige besluitvorming mogelijk is. Meer inzicht kan wellicht worden verkregen door te kijken naar wat de diensten in de sfeer van de opsporing feitelijk doen.

Opsporingsactiviteiten

Een belangrijke graadmeter voor de opsporingsactiviteiten zijn de processen-verbaal. Een analyse daarvan is ruim 10 jaar geleden uitgevoerd, waarbij processen-verbaal terzake economische delicten over een viertal jaren werden vergeleken: 1973, 1976, 1979 en 1982. Daarbij kwam onder meer het volgende naar voren:

- De politie treedt, in verhouding tot het aantal uitgevoerde controles, repressiever op dan de bijzondere opsporingsdiensten. De bijzondere opsporingsdiensten lijken hun taak op een andere, meer bestuurlijke manier te verrichten dan de politie (adviserend, dan wel door het gebruik maken van andersoortige bevoegdheden).
- Er is sprake van een ontwikkeling in de tijd. Het aandeel van de politie daalt tussen 1973 en 1982 van 32% tot 23%. Dat komt echter niet doordat de politie minder is gaan verbaliseren, maar omdat andere diensten (met name de Rijksverkeersinspectie en de Economische Controledienst) aanzienlijk meer processen-verbaal opmaakten.

- Over de jaren heen fluctueert het aantal opgemaakte processen-verbaal per opsporingsdienst vaak aanzienlijk. Op grond van de thans ter beschikking staande gegevens is het moeilijk daarvoor concrete verklaringen te vinden. Ongetwijfeld kan politieke besluitvorming (bijvoorbeeld de Prijzenwet), dan wel door tal van factoren beïnvloede golven of dalen (de Milieuwetgeving) een rol spelen, maar het zou nadere studie vergen om hierin inzicht te krijgen.
- Er is ook sprake van grote verschillen tussen de bijzondere opsporingsdiensten onderling. Sommige opsporingsdiensten maken ruim gebruik van hun bevoegdheid tot opsporing, anderen doen dat niet of nauwelijks. Een verschijnsel dat zich overigens nog steeds voordoeft, zelfs bij opsporingsdiensten die maatschappelijk eenzelfde functie vervullen (zo heeft bijvoorbeeld het Sociaal Fonds Bouwnijverheid een repressievere benadering dan het GAK).

Inmiddels is er uiteraard wel het nodige veranderd:

- De politie claimt op verschillende terreinen bestuurlijker te zijn gaan opereren en de strafrechtelijke handhaving meer naar de achtergrond te hebben gedrongen. Dit kan hebben geleid tot minder repressie en bijvoorbeeld meer advisering, toezicht en controle.
- Bijzondere wetgeving heeft op verschillende terreinen een minder grote prioriteit gekregen, zoals ten aanzien van verschillende soorten economische delicten, op andere terreinen is de aandacht gegroeid, bijvoorbeeld het milieu. Dat kan tot veranderingen in het (repressieve) optreden hebben geleid.
- Toentertijd waren het voornamelijk de afdelingen Bijzondere Wetten die zich op terreinen begaven waarop ook de bijzondere opsporingsdiensten actief waren. Inmiddels zijn verschillende bijzondere opsporingsdiensten meer 'echt' recherchewerk gaan verrichten (AID, ECD, FIOD), en is de aandacht van de politie voor bijzondere wetten afgenomen. De velden waarop overlapping plaats vindt lijken te zijn veranderd.

Voorzover bekend is er geen kennis voorhanden over de vraag of deze vermoedens juist zijn en wat dit nu precies betekent. Zo kan het zeer goed zijn dat politie en (een deel van de) bijzondere opsporingsdiensten zich allemaal op hetzelfde terrein zijn gaan profileren, bijvoorbeeld het terrein van de georganiseerde criminaliteit. Zij kunnen zeer wel op dit gebied naar elkaar zijn toegegroeid, terwijl oorspronkelijke aandachtsvelden er meer of minder verlaten bij liggen. Verder weg liggende vragen zijn al helemaal niet te beantwoorden, zoals de vraag hoe erg dat is. Dergelijke ontwikkelingen gaan relatief ongestuurd, en enig inzicht in de maatschappelijke gevolgen ervan ontbreekt.

Nieuw onderzoek kan hierop ongetwijfeld licht werpen, maar het verrichten van zo'n onderzoek heeft pas zin als bekend is waartoe de resultaten zouden moeten leiden, met ander woorden als enig inzicht bestaat in de vraag welke beleidsconclusies aan de mogelijke uitkomsten verbonden kunnen worden. En naar verwachting biedt het aantal processen-verbaal dan weer onvoldoende inzicht om meer inhoudelijke discussies te kunnen voeren. Een voorbeeld ter verduidelijking: het kenmerk van georganiseerde misdaad is dat er heel veel energie wordt gestoken in het opsporingsonderzoek en dat er, na bijvoorbeeld een jaar werk van een team van vijftig man, één dossier naar het O.M. wordt gezonden. Maar zo'n proces-verbaal moet toch anders worden gewogen dan een verbaaltje voor overtreding van de Prijzenwet.

Een studie van repressief optreden is vooral van belang als analytisch instrument; het leidt tot 'verwonderpunten', maar voordat die kunnen worden omgezet in beleid zal vrijwel

altijd meer informatie nodig zijn. Door de aandacht teveel te richten op de sturing middels processen-verbaal blijft men te marginaal. Het gaat om een vorm van outputbeheersing, een marginale vorm van sturing achteraf. Hoewel sturing achteraf heel zinvol kan zijn, heeft het een beperkte waarde als het gaat om complexe, dilemma'stische vraagstukken. Dan mag de bestuurlijke discussie zich niet alleen richten op de opsporingsinspanningen, maar komen ook tal van andere vragen aan de orde (rechtsgelijkheid, effectiviteit, integriteit en gebruik opsporingsmethoden). Verdere rationalisatie is noodzakelijk; naast de processen-verbaal zijn andere, nieuwe criteria nodig. Maar alleen een discussie over criteria zal niet voldoen; een analytisch kader valt niet te bouwen zonder een conceptueel kader. Er zijn meer fundamentele stappen nodig.

Daarom wordt hieronder ingegaan op een aantal meer algemene facetten. Voordat daarop wordt ingegaan wordt eerst kort beschreven om welke problemen het nu eigenlijk gaat.

Een schets van de problemen

De laatste decennia is het onderscheid en/of de relatie tussen de algemene of reguliere politiediensten en bijzondere opsporingsdiensten nogal eens ter discussie gesteld. De vraag of het huidige 'systeem' wel naar behoren functioneert valt uiteen in een aantal aspecten:

1. Beheersing en Controle. Bijzondere opsporingsdiensten worden ervaren als moeilijk te beheersen organisaties. Zij worden wel 'een obscuur element in de rechtstaat' genoemd. Biedt de huidige opzet voldoende mogelijkheden tot beheersing en controle? Dit is onder meer van belang ter voorkoming van het gevaar van belangenverstrengeling, die bijvoorbeeld kan leiden tot ongerechtvaardigde onderhandhaving of tot vormen van corruptie bij zowel politie als bijzondere opsporingsdiensten. Dat gevaar doet zich onder meer voor op het terrein van de milieuhandhaving. Maar controle is ook van groot belang bij het gebruik van opsporingsmethoden en de (il)legaliteit van informatie-uitwisseling. Net als bij de politie doet zich bij een deel van de bijzondere opsporingsdiensten (FIOD, ECD, AID) het gevaar voor van betrokkenheid in criminele milieus.

Daarnaast valt nauwelijks aan te geven in welke gevallen sprake is van over- of van onderhandhaving, wanneer met andere woorden te veel of te weinig wordt gehandhaafd. Het werk van de bijzondere opsporingsdiensten en het werk van de politie op het terrein van de bijzondere wetgeving is slecht zichtbaar en daarmee is de behoefte aan meer grip erop een feit.

2. Samenwerking. Er vindt zeker samenwerking plaats tussen de politie en de bijzondere opsporingsdiensten en de bijzondere opsporingsdiensten onderling. Op veel terreinen loopt de samenwerking redelijk tot goed: gezamenlijke verkeerscontroles, gezamenlijke opsporingsprojecten, de samenwerking tussen politie en douane in de Rotterdamse haven, de acties in de Molensteeg te Amsterdam. De ECD maakt gebruik van het observatieteam van de AID, en de tapkamer van de ECD wordt ook aan de politie uitgeleend. Andere voorbeelden waarin samenwerking vorm heeft gekregen en waarover grote tevredenheid bestaat zijn: de RIF-teams en het milieuteam uit Rotterdam. Maar er bestaan ook veel klachten over samenwerking. Er worden bijvoorbeeld klachten gehoord over concurrentiestrijd. Verschillende opsporingsinstanties zijn soms bezig met dezelfde criminele groepen en weigeren met elkaar de nodige informatie uit te wisselen. Dat gebeurt vooral op het terrein van de georganiseerde misdaad. De samenwerking loopt dus niet overal even goed. De rapportage van de Parlementaire Enquête Commissie bevat hiervan enkele voorbeelden (zoals de Kolibri-affaire), maar vanuit de teams

die met de bestrijding van de georganiseerde (milieu)misdaad bezig zijn worden diverse gelijklopende klachten vernomen, soms zo sterk dat men zegt veel meer tijd te moeten besteden aan interne processen en conflictbeheersing dan aan het project zelf.

Daarnaast komt het nogal eens voor dat verschillende diensten zich met hetzelfde probleem bezig houden. Zo is het niet ongebruikelijk dat bij een groot ongeval vier of vijf processen-verbaal worden opgemaakt over dezelfde gebeurtenis.

Ook zijn de diensten de achter ons liggende jaren op veel punten overlappingsen gaan vertonen: de observatie- en volgploeg van de AID, de gerichtheid op de georganiseerde criminaliteit, waarop met name FIOD en politie elkaar ontmoeten. Veel vormen van criminaliteit hebben ook kenmerken die voor meer betrokkenen relevant zijn. In een aantal gevallen is het daardoor arbitrair, zelfs van toeval afhankelijk wie wat aanpakt.

Dit alles roept de vraag op of, uit een oogpunt van effectieve beleidsuitvoering en rechtshandhaving, de huidige opzet de beste garantie op een optimaal resultaat. In hoeverre kan bijvoorbeeld een vergroting van de synergie leiden tot een effectiever optreden?

3. Rechtvaardigheid. Ook de verdelende rechtvaardigheid speelt een rol: gelijkheid van behandeling. Als er bij de ene dienst sprake is van gedogen, terwijl de andere dienst repressief optreedt, dan is het vanuit rechtsstatelijke principes onacceptabel om geen verbetering na te streven, of ten minste daarover een politieke discussie te voeren. Verschillen in verantwoordelijkheid spelen daarbij een rol: de potentiële spanning tussen bijvoorbeeld milieubeleid en landbouwbeleid, tussen milieubeleid en economisch beleid. Door het monopoliseren van de opsporing organiseert de betrokken vakminister meer mogelijkheden om zijn eigen politieke verantwoordelijkheid kracht bij te kunnen zetten. De diensten werken vanuit verschillende normen, die samenwerking vaak niet gemakkelijk maakt: de amoraliteit van de belastingen versus de sterke moraliteit waaruit de politie gewoonlijk werkt. Binnen de sfeer van belastingwetgeving wordt anders gewerkt en gedacht dan binnen de sfeer van de politie. Een voorbeeld: verdovende middelengeld wordt opgegeven als inkomsten uit een bordeel. Daarover wordt netjes IB betaald. Bordelen worden echter niet gecontroleerd door de belastingdienst. Er kan hier dus witwassen plaats vinden zonder controle.

4. Diversiteit de organisatie. Er is sprake van grote verschillen qua organisatie, taakstelling, bevoegdheden, gerichtheid op de opsporing en ook in de houding t.o.v. de politie. VROM heeft er altijd voor gekozen om geen eigen opsporingsdienst te creëren, maar is uitgegaan van een ondersteunende functie (maar wel met de zekerheid dat ook meer gespecialiseerde diensten ter beschikking zijn als het erop aankomt), andere hebben dat risico niet genomen en zijn zelf aan het bouwen gegaan. Deze diversiteit maakt een adequate afstemming moeilijk.

Achtergronden van het probleem

Bijzondere opsporingsdiensten zijn gebonden aan een bepaald taakveld. Wanneer wij ons beperken tot de grotere landelijke diensten, dan behoren zij tot 'vak'departementen en zijn belast met opsporing van strafbare feiten genoemd in wetten die tot de specifieke verantwoordelijkheid van die minister behoren. Die minister is verantwoordelijk voor een bepaald onderdeel van het overheidsbeleid. Hij/zij ontwikkelt daarvoor de regelgeving, maar is veelal ook belast met de uitvoering daarvan. Dat betekent het organiseren van toezicht en het uitvoeren van controles. De laatste decennia is daarbij de opsporing een steeds belangrijker rol gaan spelen. Immers, als toezicht en controle niet helpen moet 'de sterke arm' kunnen worden ingeroepen. Voor de vakministers is dit een consistente lijn: van regelgeving tot het aanpakken van

de notoire dwarsliggers. Waar zich hierbij in principe de vraag laat stellen of deze laatste taak niet kan worden overgelaten aan de reguliere politie, zal de vakminister snel geneigd zijn tot een ontkennend antwoord; door de overdracht aan bevoegdheden is hij/zij de grip erop kwijt. Voor de vakminister moet het opsporingsgerichte optreden een logisch sluitstuk zijn van zijn of haar beleid op het betreffende vakgebied. Hij/zij zal zich niet graag afhankelijk willen maken van de prioriteitstelling van de politie, waarop weinig invloed kan worden uitgeoefend. Wanneer men de handhaving op milieugebied als voorbeeld neemt: deze komt pas recent enigszins van de grond. Het heeft dan wel heel wat jaren geduurd!

De reguliere politie heeft algemene opsporingsbevoegdheid en heeft in het algemeen tot taak strafbare feiten op te sporen. Zij beweegt zich van oudsher vooral op het gebied van de commune criminaliteit en het verkeersstrafrecht. Bij de reguliere politie spelen andere factoren een rol bij de besluitvorming over prioriteitstelling dan bij vakdepartementen. Activiteiten op een bepaald gebied moeten worden afgewogen tegen andere vakgebieden, er wordt heel direct ingespeeld op een concrete maatschappelijke vraag (zowel van de wetgever en het driehoeks-overleg als rechtstreeks van de bevolking), een belangrijk deel van de activiteiten vindt plaats in de sfeer van noodhulp en algemene kaders van veiligheid en rust. Een belangrijk deel van politiewerk is reactief en responsief en daarmee moeilijk strategisch aanstuurbaar. Slechts een klein deel van de politie houdt zich echt bezig met (zwaardere) vormen van criminaliteit. Dit alles maakt haar een moeilijk hanteerbare partner voor degenen die belast zijn met specifieke verantwoordelijkheden.

Er is sprake van een structurele spanning in de relatie, die zich uit in een aantal dilemma's. Het kenmerk van dilemmatische problemen is dat zij niet echt oplosbaar zijn. Het gaat om optimaliseringsvraagstukken waarbij verbetering van het één min of meer automatisch verslechtering van het andere inhoudt: stel dat alle opsporingsdiensten worden opgeheven en de taken worden overgeheveld naar de politie, dan is het samenwerkingsprobleem opgelost, is integrale prioriteitstelling vanuit het opsporingsbelang mogelijk, maar is de invloed van de vakministers op de uitvoering van hun eigen beleid marginaal geworden. Niet alle problemen laten zich in dilemma's vertalen. Een deel is ook 'recht-toe recht-aan' aan te pakken. Het dilemmatische karakter mag overigens nooit als een excuus worden gebruikt om de zaak maar te laten zoals die is. Integendeel: optimalisering is van groot belang.

Dat 'de discussie' moeilijk loopt op grond van *belangen* is wat onvriendelijk gezegd. Natuurlijk spelen verschillende (bureaucratische en machtspolitieke) deelbelangen een rol mee. Maar een deel van de problemen hebben zeker zo sterk te maken met het feit dat de verantwoordelijken hun taak zo goed mogelijk willen uitvoeren en daarbij in botsing komen met andere verantwoordelijkheden.

Ontwikkelingen

De rol van de bijzondere opsporingsdiensten is ongetwijfeld de afgelopen jaren steeds groter geworden:

- er is maatschappelijk gesproken een autonome groei van het toezicht. Iedereen krijgt het steeds drukker, waardoor het geloof in de serieuze aandacht die elk van de partijen van elkaar denkt te krijgen afneemt;
- toename van de omvang en de complexiteit van de regelgeving op de uiteenlopende vakgebie-

- den (denk aan de vaak internationale regelgeving). Juist hier doet zich ook het gevaar voor van een belangenverstremgeling;
- er is een steeds grotere mate van deskundigheid vereist om de specifieke aspecten van het vakgebied te overzien;
 - complexiteit en interne samenhang van de handhavingsproblematiek binnen de verschillende vakgebieden (gedoogbeleid, afstemming tussen toezicht, controle en opsporing). Enkele voorbeelden: handhaving milieuwetgeving; belastinghandhaving, mestwetgeving;
 - bij de politie is de aandacht voor bijzondere wetten afgenomen. Zij concentreert zich (en dan nog slechts met mate) op een aantal bijzondere wetten waarop anderen geen of nauwelijks activiteiten ontwikkelen (vuurwapenwetgeving);
 - beleidsontwikkeling heeft zich inmiddels ontwikkeld tot een welhaast neurotisch verschijnsel. Beleidsinitiatieven rollen over elkaar heen; de een nog verdergaand dan de ander, waarbij wetgeving steeds instrumenteler lijkt te worden benaderd, maar waarbij de handhaafbaarheid er eigenlijk steeds minder toe lijkt te doen. Daardoor ontstaat een belang om de handhaving in eigen beheer te houden; dat betekent een zekere bescherming tegen moeilijk beheersbare kritiek van derden.

Maar er valt, naast deze bewegingen die vooral leiden tot een verdere diversificatie, ook een andere beweging te onderkennen: de verschillende diensten hebben elkaar steeds harder nodig. Wil de AID optreden tegen visfraude en het loopt uit op relletjes, dan is de ME nodig. Bij de mestproblematiek geldt hetzelfde. Hoe groter de belangen die ermee zijn gemoeid -en dat zijn er nogal wat- des te harder zullen de botsingen worden, denk aan de veterinaire inspecteur die in België werd doodgeschoten. Er is een grotere samenwerking vereist. Deze samenwerking heeft niet primair te maken met opsporing en vervolging, maar is in een breder verband relevant met projecten waarin men ook bij toezicht en controle de handen ineenslaat om een beter resultaat te bereiken.

Suggesties ter verbetering

Vanuit verschillende publicaties is inmiddels een schat aan informatie en visies voorhanden. De belangrijkste suggesties kunnen als volgt worden samengevat:

1. Er is voor gepleit om de bijzondere opsporingsdiensten in het geheel geen opsporingsbevoegdheid toe te kennen maar hun activiteiten uitsluitend te concentreren op toezicht en controle. Alle opsporingsactiviteiten moeten plaatsvinden door de reguliere politie. Nog onlangs is er op hoog ambtelijk niveau gepleit voor een verbreding politietaak en 'bezinning op de waarde van het bestaan van bijzondere opsporingsdiensten'. Door regionalisering zou een veel verdergaande integratie mogelijk zijn.
2. Het versterken van de controle door alle opsporingsactiviteiten onder enigerlei verantwoordelijkheid te brengen van de hoofdofficier van justitie en/of de regionale korpschef.
3. Het 'overhevelen' van bepaalde concrete taken van bijzondere opsporingsdiensten naar de reguliere politie, eventueel gekoppeld aan personele verplaatsingen.
4. Een scherpere regeling van de zeggenschap over de opsporing, niet alleen tussen de diensten enerzijds en de politie anderzijds, maar ook tussen de diensten onderling.
5. Fusies tussen diensten, zoals enige jaren terug, de fusie tussen AID en ECD onderwerp van discussie was. Daarvan is het echter niet gekomen. Op zichzelf is dat niet onlogisch: die diensten hebben buitengewoon weinig met elkaar te maken. In zo'n geval is een reorganisatie veel meer een schijnoplossing dan een wezenlijke bijdrage aan de oplossing

van het probleem. Heel vaak worden overheidsreorganisaties gekenmerkt door het feit dat er in de structuren van alles verandert, maar in de uiteindelijke taakuitvoering eigenlijk niet. Er moet niet te snel worden gegrepen naar het middel van reorganisatie.

Wanneer men deze suggesties overziet dan valt op dat er (voor wat betreft de verbetering van sturing en controle) al wordt gewerkt aan verbetering, en dat het voor het overige vooral wordt gezocht in meer of minder fundamentele structurele aanpassingen. Met het inwerkingtreden van de Politiewet 1993 zijn belangrijke aanzetten tot verbeteringen in de sturing zichtbaar geworden. Zo wordt er thans een verslag geëist van het aantal ambtenaren en hun opsporingsactiviteiten en de opleiding. Bovendien wordt het toezicht op de bijzondere opsporingsdiensten opgedragen aan de hoofdofficieren van justitie en het directe toezicht aan korpschefs in de regio's. Het is vooralsnog echter onhelder wat deze functie precies betekent: is het een algemene toezichthoudende functie, controle achteraf, regie of daadwerkelijke aansturing. Wat je hiermee regelt is de opsporing/vervolgning. De meeste knelpunten lijken te zitten in de overgang van controle naar opsporing.

Daarnaast stuurt het Openbaar Ministerie over de jaren heen sterker gaan sturen. Met de grotere, landelijke opsporingsdiensten worden periodiek de beleidsplannen besproken, waardoor het O.M. in ieder geval enige invloed kan uitoefenen. In tegenstelling tot de rol bij de reguliere politie, heeft het O.M. echter weinig bemoeienis op het niveau van concrete zaken.

Uitgangspunten voor verdere ontwikkelingen

1. Gezien de complexiteit, de diversiteit en het dilemma's karakter van het probleem is het onjuist te verwachten dat er op korte termijn eenvoudige oplossingen te bedenken zijn. Anderzijds laat de historie zien dat er sprake is van dynamiek, van ontwikkelingen op tal van fronten, van veranderende verhoudingen. Dus moeten er op langere termijn meer sturing mogelijk zijn.
2. Er is sprake van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid binnen de overheid die uitgaat boven de individuele verantwoordelijkheden van de vakdepartementen.
3. Het gaat hier om veel meer dan de afstemming van de opsporing op bovensectoraal niveau, het gaat om integrale, strategische, politiek/bestuurlijke sturing van de rechtshandhaving.
4. Als men onderkent dat sprake is van uiteenlopende ontwikkelingen en steeds wijzigende verhoudingen, verdient het aanbeveling voorafgaand aan discussies over de aanpak van de problemen, een inschatting te maken van toekomstige ontwikkelingen op het terrein van toezicht, controle en opsporing. Om de discussie hierover te vergemakkelijken kunnen scenario-operaties (ontwikkeling van denkmogelijkheden) een hulpmiddel zijn.
5. Het is de vraag of alle oplossingen gezocht moeten worden in een versterking van samenwerking, externe regievoering, et cetera. Ook een sterkere aansturing per dienst kan een belangrijke positieve bijdrage zijn. Welke hiervan moet worden gekozen en in welke omstandigheden valt niet zonder meer te zeggen.
6. Het is onontkenbaar dat de know-how van (een deel van de) bijzondere opsporingsdiensten van maatschappelijk grote relevantie is. Er is een bepaald minimum nodig van deze kennis op zowel landelijk niveau (denk bijvoorbeeld aan de Kernenergiewet), als op internationale niveau (EU-landbouwwetgeving, fraudebestrijdingsafspraken). Het valt niet aan te nemen dat het overdragen van dit soort kennis aan de politie onder de huidige voorwaarden een solide basis vormt voor de handhaving.

Concluderende samenvatting

Op grond van het bovenstaande kunnen de volgende samenvattende conclusies worden getrokken:

1. Gezien de grote diversiteit en het vaak dilemma's karakter van verantwoordelijkheden en taken is een simpele, eenduidige oplossing voor 'het probleem' van de relatie tussen bijzondere opsporingsdiensten en de politie niet mogelijk.

2. Gelet op het feit dat de maatschappelijke en beleidsmatige discussies rond de hier beschreven thema's al lang lopen, is het ondenkbaar dat verbeteringen zullen intreden zonder een substantiële beleidsmatige inspanning.

3. De verhouding tussen de werkwijzen van de bijzondere opsporingsdiensten en de politie en de werkwijzen van de bijzondere opsporingsdiensten onderling kent een aantal punten van maatschappelijke zorg. De belangrijkste daarvan zijn de overlappende verantwoordelijkheden tussen ministeries, die op verschillende punten tegenstrijdig zijn en het gebrek aan inzicht in het functioneren. Het is van groot belang aan deze onderwerpen meer aandacht te schenken dan thans het geval is. Het is daarbij van belang potentiële domeinconflicten op departementaal niveau te overstijgen door een integrale, zoveel mogelijk onpartijdige discussie over deze vraagstukken te bevorderen.

4. Er bestaat onvoldoende inzicht in het functioneren van de rechtshandhavingssystemen als geheel. Onbekend is waar sprake is van overlapping in het functioneren, van onderhandhaving of zelfs van het ontbreken van een minimaal vereiste deskundigheid. Er is nauwelijks enige discussie over de vraag naar de maatschappelijke effecten van het huidige functioneren. En al helemaal niet over de vraag hoe de toekomstige handhavingseisen eruit zal zien, met andere woorden: richten de bijzondere opsporingsdiensten en de politie zich wel op de juiste terreinen? Wat betekent bijvoorbeeld de huidige verschuiving in de aandacht naar de georganiseerde financieel-economische criminaliteit, de EU-fraude en andere vormen van internationaal georiënteerde misdaad voor de handhaving? Een dergelijk gemis aan kennis betekent dat een politiek/beheersing op macroniveau onvoldoende wordt gevoed door rationele argumenten, laat staan dat een evenwichtige beleidsafweging kan plaatsvinden. Dit vraagt om een studie die richtinggevend is voor toekomstige ontwikkelingen.

5. In de praktijk blijkt dat samenwerking tussen de bijzondere opsporingsdiensten onderling en tussen de politie en bijzondere opsporingsdiensten op tal van punten gestalte krijgt. Het verdient aanbeveling deze samenwerking te stimuleren. Datzelfde geldt voor de verbeteringen in de sturing die de laatste tijd vorm hebben gekregen. Daarmee wordt aangesloten bij successen in de praktijk, en niets stimuleert meer dan succes. Wil men hiervan ook op langere termijn vruchten plukken, dan moeten deze ontwikkelingen nauwkeurig worden gevolgd. Stapsgewijs kan worden aangesloten bij lopende ontwikkelingen, kunnen concrete knelpunten worden opgelost, kunnen nieuwe streefsituaties worden gedefinieerd en kan worden toegevoegd naar nieuwe vormen van samenwerking.

6. Verbeteringen zijn niet alleen te behalen in het complexe veld van de overlappende verantwoordelijkheden, maar ook in de sturing van de verschillende diensten. Het is met name de

geringe aandacht op het niveau van concrete zaken, de feitelijke controle op de opsporing die thans zorgen baart. Met name op dit terrein moet de controlerende invloed van het openbaar ministerie worden vergroot.

Zoveel dat kan verdient het aanbeveling verbeteringen van onder op aan te brengen, waarbij de aandacht vooral zal liggen bij verbetering van sturing (en daartoe te ontwikkelen sturingscriteria) en bij procesbeheersing. Oplossingen als taakoverhevelingen, samenvoeging van diensten hoeven niet te worden uitgesloten, maar als slot van een ontwikkelingsproces en niet als de sleutel tot verbetering.